



Quelle réforme pour le revenu de solidarité active et la Prime pour l'emploi ?

Nicolas Duvoux, Bruno Palier, Bernard Gomel, Dominique Méda, Etienne Wasmer, Guillaume Allegre

► To cite this version:

Nicolas Duvoux, Bruno Palier, Bernard Gomel, Dominique Méda, Etienne Wasmer, et al.. Quelle réforme pour le revenu de solidarité active et la Prime pour l'emploi ?. Débats du LIEPP, 2014, 1, pp.1-32. hal-01087866

HAL Id: hal-01087866

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01087866>

Submitted on 26 Nov 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quelle réforme pour le revenu de solidarité active et la Prime pour l'emploi ?

Introduction : **Nicolas Duvoux** (Paris Descartes CERLIS, LIEPP)
et **Bruno Palier** (LIEPP, CEE)

1^{ère} contribution : **Bernard Gomel**, (CEE)
et **Dominique Méda**, (Paris-Dauphine, CEE)

2^{ème} contribution : **Etienne Wasmer**, (LIEPP, Département
d'Economie de Sciences Po)

3^{ème} contribution : **Guillaume Allègre**, (OFCE)

Réactions : **Christophe Sirugue**, Député de Saône-et-Loire,
auteur du rapport « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus
d'activité modestes » remis au Premier Ministre en juillet 2014
et **François Chérèque**, Inspecteur Général des Affaires Sociales,
chargé du suivi du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté.

Introduction

Alors qu'il est depuis longtemps question de réformer les aides à l'emploi destinées aux salariés les moins bien rémunérés, la difficulté récemment rencontrée par le gouvernement pour baisser les cotisations sociales salariées sur les bas salaires (mesure censurée par le Conseil constitutionnel) a relancé le débat sur les réformes des dispositifs existants pour les plus bas revenus : la Prime pour l'emploi et le revenu de solidarité active. Dans le cadre des réflexions du LIEPP sur l'évaluation de l'usage de la fiscalité à des fins de politiques sociales¹, nous publions ci-après trois textes définissant trois orientations possibles pour les réformes du RSA et de la PPE.

Ces textes sont issus d'une journée d'études organisée le 29 janvier 2014, intitulée « Le contribuable et l'assisté. Le débat RSA/PPE entre principes et paramètres »². Ils s'intéressent aux enjeux de l'utilisation de la fiscalité dans le soutien à l'activité des travailleurs modestes mais aussi aux profondes limites du système actuel. La France a, depuis 2000, développé un impôt négatif, d'abord sous la forme de la prime pour l'emploi (PPE) puis comme un élément du Revenu de Solidarité active. Il s'agit ici bien d'une dépense fiscale à visée de politique d'emploi et de politique sociale.

Plusieurs éléments invitent en effet à interroger la cohérence et l'efficacité des choix retenus : les caractéristiques propres du RSA ainsi que le non-recours massif à sa composante activité, ont conduit à une réflexion sur la question. De son côté, la PPE, dont le barème a été gelé, pose un problème de répartition. Distribuée largement, elle souffre de « saupoudrage » et d'une faible réactivité. Prenant

acte de ces faiblesses structurelles croisées des deux dispositifs destinés à soutenir les travailleurs modestes, le rapport remis par le député Christophe Sirugue au Premier Ministre à l'été 2013 a proposé une « prime d'activité » fusionnant la PPE et le RSA activité.

Alors que la réduction des cotisations sociales salariées pour les salaires entre 1 et 1,3 SMIC a été privilégiée pour « rendre le travail payant » ou du moins plus attractif, en bas de l'échelle des salaires, une décision du Conseil Constitutionnel du 06/08/2014³, rejetant une telle baisse au motif d'une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi a remis la question de la fusion RSA / PPE à l'ordre du jour ? Comment répondre de la manière la plus efficace à un défi créé par la faiblesse des salaires d'un côté, l'incohérence et les échecs des politiques publiques de l'autre ?

Au-delà des éléments de contexte importants pour comprendre des décisions politiques dans la temporalité courte de l'année 2014, les contributions de Bernard Gomel et Dominique Méda, Etienne Wasmer, et Guillaume Allègre posent des questions de fond en matière de protection sociale française. De la fiscalité ou de l'assistance, quels sont les avantages et inconvénients des différentes possibilités qui s'offrent pour soutenir les revenus des travailleurs modestes ? Comment les articuler et les intégrer dans l'architecture d'ensemble de la protection sociale française ? Quelles sont les implications en termes d'organisation du système socio-fiscal ?

Afin de nourrir le débat public à partir des travaux d'évaluation des politiques publiques existants, nous avons rassemblé trois perspectives différentes mais pas toujours opposées, qui dégagent les différentes voies de réformes à suivre pour le RSA et la PPE. Nous avons demandé à Christophe Sirugue et François Chérèque de réagir à ces points de vue.

¹ Au cours des dernières décennies, les gouvernements ont multiplié les dépenses fiscales aux fins de soutien à des activités de protection sociale et de développement de l'emploi. Les dépenses fiscales sont ainsi devenues un outil d'action pour l'emploi et la protection sociale qui mérite d'être évalué de manière globale et transversale, non seulement par rapport aux objectifs qui leur ont été assignés (soutien et création d'emplois, soutien de la protection sociale complémentaire, soutien au revenu des travailleurs modestes), mais aussi pour leurs effets plus globaux en termes de transformation de notre système d'emploi et de protection sociale. C'est l'objet de l'axe « évaluation des politiques socio-fiscales » du LIEPP.

² Voir le [compte-rendu disponible en ligne](#).

³ Décision n°2014-698 du 6 août 2014.

Bernard Gomel et Dominique Méda procèdent à une analyse de la genèse de la réforme portant création du RSA. Celle-ci permet de mettre en évidence des défauts de conception majeurs : d'une part, la mise en place d'un instrument unique pour remédier aux problèmes de deux populations très différentes (les anciens bénéficiaires du RMI relevant de l'aide sociale et les travailleurs à bas revenus) et d'autre part la focalisation sur le paradigme de l'incitation, au détriment d'éléments qui constituent des obstacles déterminants au retour à l'emploi. Au regard du bilan de la réforme (« succès » du RSA-socle et non recours au RSA-activité), les enjeux d'amélioration de l'accompagnement et de réduction de la pauvreté demeurent entiers. Dans ce contexte, la mise en place d'une Prime Pour l'Emploi « recalibrée » et mensualisée devrait être privilégiée.

Dans la deuxième contribution, Etienne Wasmer propose une analyse du RSA et du SMIC comme outils pour aider les bas revenus. Après avoir critiqué le rôle de ce dernier dans la lutte contre la pauvreté, il propose de mieux intégrer des dispositifs d'aides aux bas revenus, y compris la

première d'entre elle, les aides au logement, dans le dispositif fiscal. Cette solution permettrait de tenir compte des situations familiales, de limiter les effets négatifs sur l'emploi, de diminuer les distorsions fiscales et d'alléger les coûts de gestion pour les ménages non-imposables.

Dans la troisième et dernière contribution, Guillaume Allègre revient également sur le rôle du SMIC. Selon lui, contrairement aux instruments socio-fiscaux (RSA, allocations logement, PPE), le SMIC a également pour effet d'augmenter le coût du travail qui pèse sur les entreprises. Toutefois, cet effet est compensé par d'importants allègements de cotisations sur les bas salaires, qui ont été complétés récemment par le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui a aussi pour effet d'alléger le coût du travail sur les bas salaires et notamment au niveau du Smic. Le couple Smic élevé / allègements de cotisations peut alors être interprété comme un dispositif (re)distributif comparable à la PPE. C'est bien dans ce contexte qu'il convient de réfléchir aux instruments susceptibles de soutenir les salariés modestes.

Premier point de vue :

« Le RSA, un dispositif inadapté », par Bernard Gomel et Dominique Méda

La loi « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion », votée le 1er décembre 2008, instituait un revenu de solidarité active ayant « pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, d'encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et d'aider à l'insertion sociale des bénéficiaires ». Loin d'être parvenu à atteindre ces objectifs et sans que la responsabilité en soit entièrement imputable à la crise, le nouveau dispositif n'a réussi à améliorer ni la situation des personnes sans activité, ni celle de la majorité des travailleurs à bas revenus. Deux défauts de conception majeurs sont mis en évidence : d'une part, la mise en place d'un instrument unique pour remédier aux problèmes de deux populations très différentes (les anciens bénéficiaires du RMI et les travailleurs à bas revenus) et d'autre part la focalisation sur le paradigme de l'incitation, au détriment d'éléments qui constituent des obstacles déterminants au retour à l'emploi. Au regard du bilan de la réforme (« succès » du RSA-socle et non recours au RSA-activité) les enjeux d'amélioration de l'accompagnement et de réduction de la pauvreté demeurent entiers. Dans ce contexte, la mise en place d'une Prime Pour l'Emploi « recalibrée » et mensualisée devrait être privilégiée.

Genèse d'une réforme

La remise en cause du caractère légitime et adapté du revenu minimum d'insertion (RMI) n'a jamais vraiment cessé en France depuis sa création en 1988. Les gouvernements successifs ont fait le procès d'une mesure qui constituerait selon eux une « trappe à inactivité »⁴, enfermant les allocataires du RMI dans une dépendance aux allocations et les incitant à rester aux marges du marché du travail⁵.

La montée du paradigme de l'incitation

En 2005, un rapport très médiatisé⁶ publié par la commission dite « *Famille, vulnérabilité, pauvreté* » présidée par Martin Hirsch, met au centre de ses réflexions la notion de « trappe à pauvreté » et l'idée que la reprise d'emploi des allocataires du RMI n'est pas avantageuse financièrement, du fait de l'imputation des revenus d'activité sur l'allocation versée et du caractère temporaire du dispositif d'intéressement. Le rapport propose de mettre en œuvre un « revenu de solidarité active », dont le double objectif serait de rompre avec l'injustice que constitue la non rémunération du travail à sa juste valeur, d'une part, et d'inciter au retour à l'emploi, d'autre part. La nouvelle prestation est censée s'adresser non seulement aux allocataires du RMI, sans activité et susceptibles de reprendre un emploi, mais aussi aux travailleurs à bas salaire, dont les revenus sont à l'époque complétés par un mécanisme fiscal (la prime pour l'emploi). Ces deux populations sont prétendument confrontées aux mêmes problèmes : le fait que le travail ne paye pas. Une même solution s'impose : la réforme du système de protection sociale et plus généralement du lien entre marché du travail et protection sociale (Dang, Outin, Zajdela, 2006). On reconnaît là les traits d'un référentiel déjà largement diffusé aux États-Unis et au Royaume-Uni : le travail est préférable à toute autre situation ; il doit « payer »⁷ ; le système de protection sociale doit se moderniser

et permettre d'activer les dépenses, mais aussi les individus.

La réforme de la protection sociale proposée doit permettre, selon la Commission, d'atteindre trois objectifs : « Faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les effets de seuil » ; « garantir (...) que les ressources globales permettent de franchir le seuil de pauvreté » ; « rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système plus lisible pour les bénéficiaires ».

Innovation de contenu et de forme

En décembre 2008, le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Cette réforme se veut porteuse d'une innovation sur le fond (une nouvelle prestation plus efficace que le RMI auquel elle se substitue) mais aussi sur la forme (un nouveau mode de gouvernance, une nouvelle coordination entre les acteurs, un nouveau rôle pour Pôle emploi).

Il s'agit d'abord de rendre pérenne le dispositif d'intéressement, c'est-à-dire les deux fonctions d'incitation à la reprise d'emploi et de complément de revenu. La deuxième innovation, qui s'inscrit aussi pleinement dans le paradigme de l'activation et de l'incitation à l'emploi, concerne l'accompagnement des allocataires : les bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des droits et devoirs doivent désormais être orientés en priorité vers Pôle emploi (ou un autre organisme de placement). Les deux pans de la réforme, qui concernent l'allocation et l'accompagnement, visent tous deux à encourager les bénéficiaires de minima sociaux à reprendre un emploi en promettant que cette reprise sera récompensée et en mettant la nouvelle institution issue de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC à leur service.

Des défauts de conception

⁴ Le terme de « trappe » a été utilisé en France pour traduire le terme de « trap » qui signifie en anglais « piège ». Cette traduction malencontreuse est malheureusement entrée dans les usages.

⁵ Cette contribution est la version remaniée d'un article paru sur *Laviedesidees.fr* : « Le RSA, un dispositif inadapté ? » paru le 11 mars 2014.

⁶ « La Nouvelle équation sociale. Au possible nous sommes tenus » (2005)

⁷ C'est le fameux « Making Work Pay » de l'OCDE.

La loi sur le RSA est votée dans l'urgence, avant que les résultats finaux de l'expérimentation ne soient connus.

Pourtant, une analyse sérieuse des résultats mobilisés lors du débat parlementaire, provenant du rapport d'étape « sur l'évaluation des expérimentations RSA », permettait déjà de souligner les limites du dispositif. Le résultat principal mettait certes en avant un taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI dans les zones expérimentales plus élevé que dans les zones témoins (l'écart observé atteignant 30 %). Mais peu nombreux étaient ceux qui, à l'époque, avaient relevé que l'écart de 30 % était celui qui existait entre 2,92 % et 2,25 %. Le rapport final, publié après le vote de la loi, revoit d'ailleurs à la baisse la performance des RSA départementaux de +30 % à + 9 % et met en garde contre des attentes irréalistes en termes de retour à l'emploi.

Un certain nombre de défauts de conception contribuent à expliquer l'absence de résultats, dont trois particulièrement. D'abord, la situation des anciens allocataires du RMI, désormais allocataires du RSA-socle n'a en rien changé : la prestation qui leur est versée reste très en-deçà des moyens convenables d'existence que la Constitution prévoit pourtant pour ceux qui sont privés de travail ; ensuite, le marché du travail ne correspond pas au schéma idéal qui a guidé les réformateurs, selon lequel l'allocataire devrait reprendre progressivement des quantités de plus en plus élevées de travail et donc sortir peu à peu du dispositif ; enfin, contrairement aux présupposés qui semblent avoir été déterminants dans les choix des concepteurs quant à la nouvelle prestation, des études particulièrement poussées et tout à fait publiques à l'époque montraient que la question du « gain financier à la reprise d'emploi » ne constituait un obstacle que pour 1 % des allocataires de minima sociaux, les véritables raisons du non-retour à l'emploi se trouvant bien plutôt dans l'état de santé des personnes, l'absence de modes de garde des enfants, l'éloignement du poste ou des lacunes de formation (Marc, 2008 ; Méda, 2008).

L'échec de la réforme

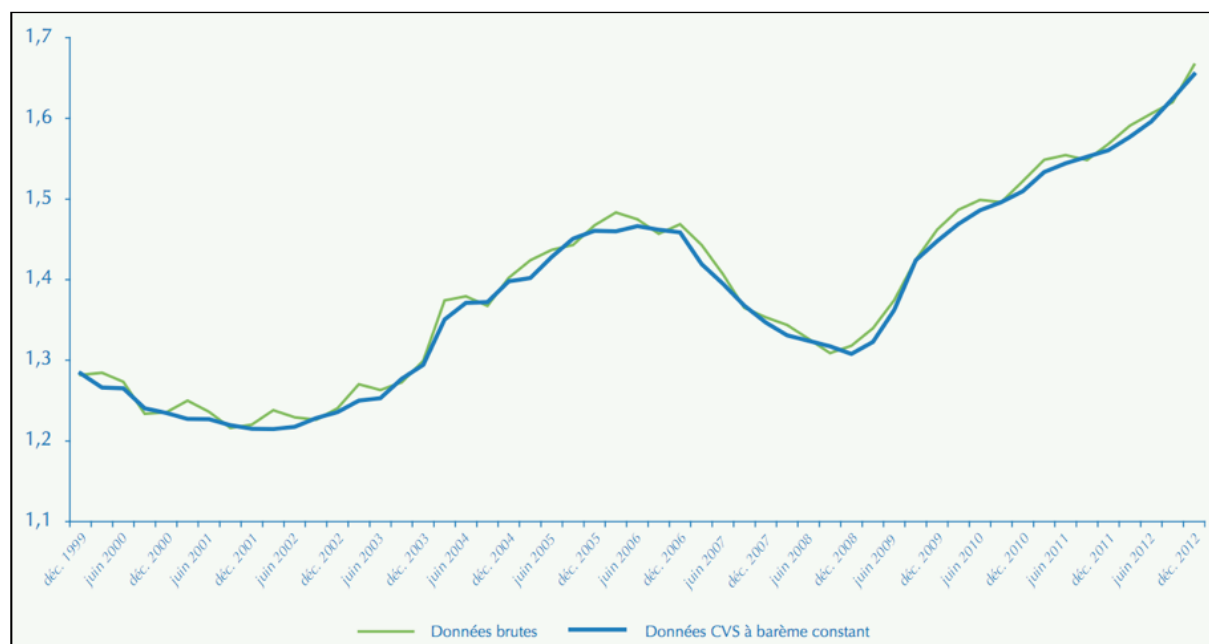
Progression du nombre de bénéficiaires du RSA-socle et échec du RSA-activité

L'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires du RSA-socle depuis sa mise en œuvre du RSA en juin 2009 semble inexorable dans la conjoncture actuelle (voir Graphique 1 p.5).

Au succès du RSA-socle répond l'échec du RSA-activité. En 2011, le RSA « chapeau » (rapidement renommé RSA-activité) devait coûter 3,25 Md€. Il a coûté en réalité autour de 2 Md€⁸. La faiblesse du nombre des bénéficiaires du RSA-activité seul a été expliquée essentiellement par le non-recours (ou nonaccès) au nouveau dispositif. Elle a été moins souvent rapprochée de la faiblesse, inattendue également, du nombre de RSA-socle et activité. Pourtant, le double phénomène, saisi par la faiblesse globale du nombre de bénéficiaires du RSA-activité, caractérise deux échecs mêlés ; d'un côté, le faible retour à l'emploi de ceux qui sont déjà dans le dispositif, au RSA-socle seul et, de l'autre, le faible accès direct au RSA-activité des travailleurs pauvres⁹.

⁸ Estimations réalisées en 2008 pour la discussion du projet de loi par le Haut-commissariat. En réalité, le rendement de la taxe additionnelle aux prélèvements sociaux qui finance le Fonds national de Solidarité active (FNSA) avait au contraire été largement surestimé. Aussi, malgré la sous-utilisation du fonds, l'Etat qui en assure par la loi l'équilibre financier contribuera pour 511 millions d'euros en 2011.

⁹ En 2012, derniers chiffres connus, 10 milliards d'euros ont été payés au titre du RSA-socle et 1,5 au titre du RSA-activité.



Graphique 1 : Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI puis du RSA socle (millions).

Source : CNAF

La trajectoire vertueuse attendue par ses promoteurs, du RSA-socle seul au RSA activité puis à la sortie du RSA pour dépassement du montant du revenu garanti s'est révélée exceptionnelle (Gomel, Méda, Serverin, 2013). Quant au non-recours massif des travailleurs pauvres au RSA activité (sur lequel Philippe Warin et son Observatoire du non-recours a attiré très vite l'attention - Warin, 2010, Okbani, 2011, Okbani, Warin, 2012, Okbani, 2013), il s'agit sans conteste d'un échec majeur du dispositif.

Echec de la réduction attendue de la pauvreté

Le maintien du Revenu minimum garanti au même montant lors du remplacement du RMI par le RSA, implique que seul le RSA activité est capable de faire passer certains foyers au-delà du seuil de pauvreté (Gomel, Méda, Serverin, 2013). L'importance du non-recours au RSA-activité signe l'échec du RSA en termes de réduction de la pauvreté. Si l'intensité de la pauvreté a diminué, c'est, comme le reconnaît le Comité national d'évaluation, pour un nombre limité de personnes.

Une allocation fortement familialisée qui suscite des craintes de fraude

La situation familiale et son évolution affectent le droit au RSA : le RSA est une allocation fortement *familialisée* (Périvier, 2014). Cependant, les couples ne représentent que 19 % des foyers au RSA-socle (et 13 % des foyers au RSA-socle seul) alors qu'ils représentent 60 % des foyers aux âges actifs. Les personnes seules et les familles monoparentales sont en revanche surreprésentées au RSA-socle (voir Tableau 1 p.6). Nombre de personnes enregistrées comme seules avec ou sans enfant sont soupçonnées de ne pas déclarer leur vie commune, alimentant la traditionnelle dénonciation de la *fraude sociale*¹⁰.

¹⁰ Cette dénonciation a été amplifiée avec la médiatisation du rapport de 2011 de la mission parlementaire d'évaluation des comptes de la Sécurité sociale (MECSS). Alors que ses travaux montraient le faible volume de la fraude sociale en général, et en particulier de celle provenant des allocataires des minima sociaux, les recommandations de son rapporteur ont porté presque exclusivement sur la nécessité de renforcer le contrôle des bénéficiaires des minima sociaux.

	Personne seule	Famille mono-parentale	couple		Ensemble
			avec enfant	sans enfant	
RSA	51	30	15	4	100
<i>RSA socle seul</i>	58	29	10	3	100
<i>RSA socle & activité</i>	44	28	23	5	100
<i>RSA activité seul</i>	33	34	27	6	100
Part* de foyers au RSA	17	28	2		10
Part* de foyers au RSA socle	14	20	1		8
Part* de foyers au RSA activité seul	3	8	1		2

Tableau 1 : Distribution et part des allocataires par type de foyer et composante du RSA (%)

Sources : CNAF, Prestations légales, résultats au 31 décembre 2012, France métropolitaine ; recensement général de la population, 2010

*estimée sur l'ensemble des foyers dont la personne de référence est âgée de 25 à 64 ans (les 100 000 allocataires de moins de 25 ans n'ont pas été pris en compte). Les personnes seules au sens du RSA regroupent les ménages sans famille de l'Insee.

Lire ainsi : les personnes seules représentent 54% des foyers allocataires du RSA. Par ailleurs, 17% des personnes seules (de 25 à 64 ans) sont au RSA.

Alors que le renforcement de l'accompagnement individuel et des obligations qui pèsent sur les membres du couple allait plutôt dans le sens d'un meilleur équilibre, la faiblesse du montant du revenu garanti, encore aggravé depuis la création du RSA¹¹, la reprise d'activité d'un membre du couple conduit souvent à sortir le foyer du RSA-socle (voire du RSA) et donc du suivi dont bénéficiait le conjoint dont la situation était pourtant inchangée sur le marché du travail. Cela a contribué à aggraver les inégalités initiales des conjoints, au détriment des femmes dans la plupart des cas (Périvier, 2013).

Une réforme de l'accompagnement inefficace

L'élément clé de la réforme de l'accompagnement reposait sur la création d'un « référent unique » de l'allocataire dans le cadre d'un Contrat

d'Engagement Réciproque (CER). Le RSA visait l'objectif d'un accompagnement professionnel pour tous : l'accompagnement social devait désormais être réservé aux allocataires ayant besoin, de façon transitoire, de lever leurs freins (ou leurs obstacles) à l'emploi. La mise en œuvre du dispositif s'est révélée très éloignée de ce qui avait été prévu. D'abord, beaucoup d'allocataires du RSA sont également bénéficiaires d'autres prestations, ce qui signifie que les difficultés du RSA rejaillissent sur l'ensemble de l'action sociale départementale. Les répercussions négatives contribuent notamment à la perte de confiance sensible dans les relations entre l'allocataire et le travailleur social. Les nombreuses absences aux rendez-vous de suivi du parcours social s'expliquent également par le manque de solutions ajustées à la situation des allocataires. Dans ces conditions, l'obligation de rencontrer régulièrement son référent unique se vide rapidement de tout sens (Gomel, Méda, 2011 ; Garda, 2012). Par ailleurs, l'accompagnement professionnel est toujours secondaire. L'inscription à Pôle emploi reste volontaire même si elle est

¹¹ La revalorisation du montant du revenu minimum garanti est commencée avec les 2 % supplémentaires accordés en septembre 2013 avec l'engagement d'une revalorisation de 10 % en 5 ans et de retrouver l'équivalent d'un SMIC à mi-temps dans les 10 ans.

encouragée dès l'accompagnement social. Et la part des bénéficiaires inscrits au chômage se situe toujours, comme au temps du RMI, autour du tiers. Au final, les enquêtes montrent la difficulté à « modifier le comportement d'activité » des allocataires du RSA par l'accompagnement. Il semble que les dispositifs d'accompagnement des allocataires du RSA s'épuisent à soutenir des bénéficiaires qui ne sont pas en situation objective et subjective de reprise d'emploi, faute de dispositifs adaptés pour les y aider (Bouchoux, Houzel, Outin, 2013). L'accompagnement vers l'emploi n'est utile que lorsque la personne juge elle-même crédible son accès à l'emploi, ce que semblent avoir ignoré les réformateurs.

Quelles perspectives de réforme ?

La Commission Sirugue, chargée de formuler des propositions de réforme du dispositif, a envisagé quatre scénarios à enveloppe budgétaire constante : le premier consistait en une PPE rénovée (concentrée sur les plus pauvres) ; le second voyait la PPE absorbée par le RSA ; le troisième proposait une prestation entièrement individuelle et mensualisée et le quatrième une exonération de cotisations sociales.

Le rapport se prononce finalement en faveur d'une nouvelle prestation, intitulée Prime d'activité, reposant sur les revenus individuels d'activité et versée mensuellement aux foyers considérés éligibles suite à une déclaration trimestrielle. C'est donc la réactivité de la prestation qui a été privilégié, plutôt que l'automaticité du versement.

Or, entre ces deux objectifs de réactivité et d'automaticité, il nous semble préférable d'opter en faveur de l'automaticité, qui assure l'effectivité de la distribution des aides prévues, plutôt que d'une réactivité toute théorique dès lors qu'une importante proportion des destinataires ne viennent pas chercher les sommes auxquelles ils ont droit. Le Comité national d'évaluation estime le manque à distribuer du fait du non recours en 2010 à 1,7 milliards pour le seul RSA-activité. Pour les

travailleurs à bas salaires, qui bénéficiaient jusqu'alors de la PPE, le passage au RSA a transformé une prestation « portable », obtenue automatiquement en cochant une case de la déclaration d'impôt sur le revenu, en prestation « quérable », exigeant démarches et contrôles. Le non recours s'explique en partie par les difficultés, voire le refus d'une telle transformation par leurs bénéficiaires (Domingo, 2012; Warin, 2012 ; Okbani, 2013 ; Gomel, Méda, Serverin, 2012). De plus, l'aide, jusqu'alors individuelle et tenant compte des seuls revenus d'activité, s'est transformée en prestation familialisée exigeant la prise en compte de tous les revenus de l'ensemble des membres du foyer.

La Prime d'activité proposée par le député Sirugue, bien qu'elle rompe avec cette logique en distinguant à nouveau les publics (personnes sans emplois et travailleurs à bas revenus), et bien que son obtention ne soit conditionnée que par la prise en compte des seuls revenus d'activité, n'échapperait néanmoins pas tout à fait à son statut d'aide sociale : on continuerait en effet d'exiger une déclaration trimestrielle, et pour les conditions d'exigibilité, ce sont bien les ressources de l'ensemble du foyer qui seraient prises en compte. Il n'est donc pas certain que l'ampleur du non recours soit considérablement moins élevée.

C'est la raison pour laquelle la proposition de création d'une PPE recalibrée (concentrée sur les plus pauvres) et mensualisée semblait plus adaptée. Les réticences de l'administration fiscale vis-à-vis d'une telle solution – exprimées lors des séances de la Commission Sirugue - relèvent peut-être d'une analyse en termes de sociologie administrative. Ni les caisses d'allocations familiales ni les services fiscaux ne semblaient en effet désireux de continuer ou de commencer à assurer la très lourde charge de gestion du RSA.

Plus généralement, il importe désormais de poser la question de savoir s'il ne serait pas raisonnable de permettre aux personnes qui en ont besoin d'accéder sans autre forme de procès aux allocations

auxquelles elles ont droit – en dehors de tout mécanisme de conditionnalité. En effet, les obstacles mis à la perception des allocations rendent le devoir de solidarité de la société envers les individus de moins en moins effectif (ONPES, 2013). On peut se demander, alors que le niveau du RSA par rapport au SMIC n'a cessé de diminuer

d'une part, si le principe exposé dans la Constitution est respecté (donner à chacun sinon un travail, du moins des moyens convenables d'existence), d'autre part, si l'invention du RSA n'a pas constitué un pas de plus dans la remise en cause du principe de solidarité et le développement de la thématique de l'« assistanat » (Eydoux, Gomel, 2014).

Bibliographie :

Bouchoux Jacques, Houzel Yvette et Outin Jean-Luc (2013). « *Dynamiques professionnelles : du revenu minimum d'insertion au revenu de solidarité active* », *Politiques familiales et sociales*, n° 113, septembre.

Commission *familles, vulnérabilité, pauvreté* (2005). « Au possible, nous sommes tenus ; la nouvelle équation sociale », 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants, avril.

Comité national d'évaluation du RSA (2011). Rapport final, La Documentation française.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000721/0000.pdf>

Dang Ai-Thu, Outin Jean-Luc, Zajdela Hélène (2006). *Travailler pour être intégré ? Mutations des relations entre emploi et protection sociale*, CNRS éditions.

Domingo Pauline (2012). « Les non-recourants au RSA », *L'essentiel*, n° 24, juillet 2012, CNAF.

Eydoux Anne, Gomel Bernard (2014). *Apprendre (de l'échec) du RSA*, Éditions Liaisons sociales.

Garda Julie (2012). « Mesure de l'accompagnabilité des chômeurs dans le cadre du dispositif d'orientation du RSA », Communication aux XIIIèmes journées internationales de sociologie du travail.

Gomel Bernard, Méda Dominique (2011). « Le RSA : innovation ou réforme technocratique. Les enseignements d'une monographie départementale », *Document de travail du CEE*, n° 152.

Gomel Bernard, Méda Dominique, Serverin Evelyne (2013). « Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA », *Connaissance de l'emploi* n° 5.

Gomel Bernard, Méda Dominique, Serverin Evelyne (2012). "Etendre le revenu de solidarité active est une fausse bonne idée", 20 avril 2012, Le Monde

Marc Céline (2008). « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux », in « minima sociaux », *Recherches et prévisions*, n° 91.

Méda Dominique (2008). « Le revenu de solidarité active en question », 24 avril, *La vie des idées*, <http://www.laviedesidees.fr/le-revenu-de-solidarite-active-en.html>

Okbani Nadia (2013). « Les travailleurs pauvres face au RSA-activité, un rendez-vous manqué ? », *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre.

Okbani Nadia et Warin Philippe (2012, « Le RSA : où sont les assistés ? », *L'envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, Paris, La Découverte, coll.« cahiers libres », 180 p., p.45-63.

Okbani Nadia (2011), « Le non recours au RSA-activité : étude auprès des allocataires de la CAF de la Gironde », « annexe 2 » au *rapport intermédiaire 2010 du comité national d'évaluation du RSA*, La Documentation française, Paris, janvier.

Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES), Rapport 2013, Penser l'assistance.

Périvier Hélène (2012). « Travaillez ou mariez-vous ! La régulation sexuée de la pauvreté en France et aux Etats-Unis », *Travail, genre et sociétés* 2012/2 (n° 28).

Sirugue Christophe (2013). Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes, rapport au Premier ministre, juillet.

Warin Philippe (2010). « Qu'est-ce que le non recours aux droits sociaux ? », *La Vie des idées*.

Deuxième point de vue:

« Intégrer les aides à bas revenus dans la fiscalité », par Etienne Wasmer

Le RSA a amélioré la situation du marché du travail par rapport au RMI. Le salaire minimum n'est en revanche pas un bon instrument de lutte contre la pauvreté : il n'est pas ciblé sur les salariés en difficulté et de plus, une hausse du SMIC ne contribue que très modestement à une augmentation du revenu disponible. Enfin, une augmentation du SMIC diminue l'emploi et/ou nécessite des allègements de charge supplémentaires. Une solution alternative est défendue ici : l'intégration des dispositifs d'aides aux bas revenus et en particulier des APL dans la fiscalité. Cette solution permettrait de tenir compte des situations familiales, de limiter les effets négatifs sur l'emploi, de diminuer les distorsions fiscales et d'alléger les coûts de gestion pour les ménages imposables dont l'impôt diminuerait du montant qu'ils auraient perçu en aides au logement. Pour les ménages non-imposables, les Caisses d'Allocation Familiales conserveraient la gestion des aides.

Les effets de la redistribution sur l'offre de travail

Le RSA s'est substitué au RMI pour limiter le phénomène des trappes à pauvreté, abondamment commentées lors des débats au Parlement en 1988. Le Ministre Claude Evin insistait sur les deux aspects de la politique : la solidarité d'une part, la responsabilité individuelle d'autre part. Le risque du développement d'une « culture de l'assistanat », pour reprendre les termes utilisés à l'époque¹², était en effet très présent dans les esprits des députés, toutes tendances confondues. L'employabilité des différentes populations couvertes par le RMI était cependant très variable. Un "contrat d'insertion" entre l'administration et le bénéficiaire avait été conçu initialement afin de limiter les effets désincitatifs au retour à l'emploi du RMI des personnes les plus capables de reprendre un emploi. Ce contrat ne joua cependant pas le rôle escompté ; d'une part il n'était signé que par 60% des bénéficiaires (Zoyem, 2001), d'autre part l'insertion restait souvent inopérante. De nombreux travaux académiques ont souligné les effets désincitatifs du RMI. Gurgand et Margolis (2001) ont montré que les gains au retour à l'emploi étaient faibles pour de

nombreux bénéficiaires du RMI. Rioux (2001) a montré notamment que les emplois repris étaient peu payés, de l'ordre de 600 euros mensuels, en raison des temps partiels. Piketty (1998) insiste sur les élasticités importantes de l'offre de travail pour les femmes mariées et le rôle des transferts et du RMI dans le sous-emploi. Diverses réformes partielles en 1998, 2000 et 2001 ont tenté d'améliorer les incitations à l'emploi (Hagnéré and Trannoy, 2001).

Chemin et Wasmer (2012) ont estimé l'impact du RMI (en triple différence régionale et par âge) sur les transitions du marché du travail et ont mesuré une baisse du taux de sortie du non-emploi liée à la mise en place du RMI de 7 %, de même qu'une baisse du taux de sortie du chômage de 20 %, une baisse de l'effort de recherche mesuré dans l'Enquête Emploi, une baisse du taux d'emploi de trois points de pourcentage et une hausse du taux de chômage de six points de pourcentage. Ces effets sont exclusivement concentrés sur les familles monoparentales et les retours au temps partiel et n'affectent pas les autres groupes, ou les taux de transition vers l'emploi à temps plein. Tout en permettant un traitement social de la pauvreté et de la précarité, le RMI avait donc des effets désincitatifs très ciblés sur certains groupes de population, notamment les familles monoparentales et les personnes à faible employabilité plus

¹² Ainsi, le 4 octobre 1988, le Ministre Claude Evin concluait la première partie de son intervention au Parlement par : "Le lien entre l'allocation et la demande d'insertion est un enrichissement nécessaire, à défaut duquel notre politique sombrerait dans le pire des régimes d'assistance."

susceptibles de reprendre des emplois à temps partiels.

Utilisant les coefficients estimés sur les effets de retour à l'emploi pour paramétrer un modèle du marché du travail, Chemin et Wasmer estiment que la mise en place du RSA a divisé par deux les effets désincitatifs du RMI. Les politiques sociales peuvent donc être améliorables si on en modifie le paramétrage pour tenir compte d'éventuels effets indésirables. Pour autant, les auteurs montrent que le RSA a favorisé les emplois à temps partiels relativement aux temps complets, ce qui avait été une des critiques du RSA à l'époque de sa mise en place (Piketty, 2008) ; ils estiment cependant que le RSA a amélioré le taux global de retour à l'emploi comparativement au RMI. En d'autres termes, le RSA n'est pas un instrument parfait - certains effets non désirés demeurent, mais il est sans doute très préférable au système précédent du RMI et il est a fortiori très nettement préférable à l'absence de RMI dans la période d'avant 1988, qui avait vu l'émergence d'un chômage de longue durée auquel le système de protection sociale n'était pas préparé.

L'articulation des instruments de redistribution avec le SMIC

Un autre aspect important du RSA est son articulation avec le SMIC. Au Royaume-Uni où les instruments comme le WTC (Working Tax Credit) se sont développés dans les années 1990, on pouvait craindre que les entreprises aient la tentation de réduire les salaires, compte tenu de l'aide perçue par les travailleurs, elle-même plus importante pour les bas salaires. Un plancher de salaire permettrait alors de contenir ces effets de pression à la baisse sur les salaires.

En France, le SMIC est à un niveau qui permet d'éviter ce phénomène de déflation salariale, en particulier dans les régions à faibles salaires. Entre 11 et 13% des employés sont rattrapés par les augmentations indiciaires du SMIC, avec une hétérogénéité régionale forte, allant de 7.2% des employés en Île-de-France à 14% dans le Grand Sud-Ouest (Figure 1).

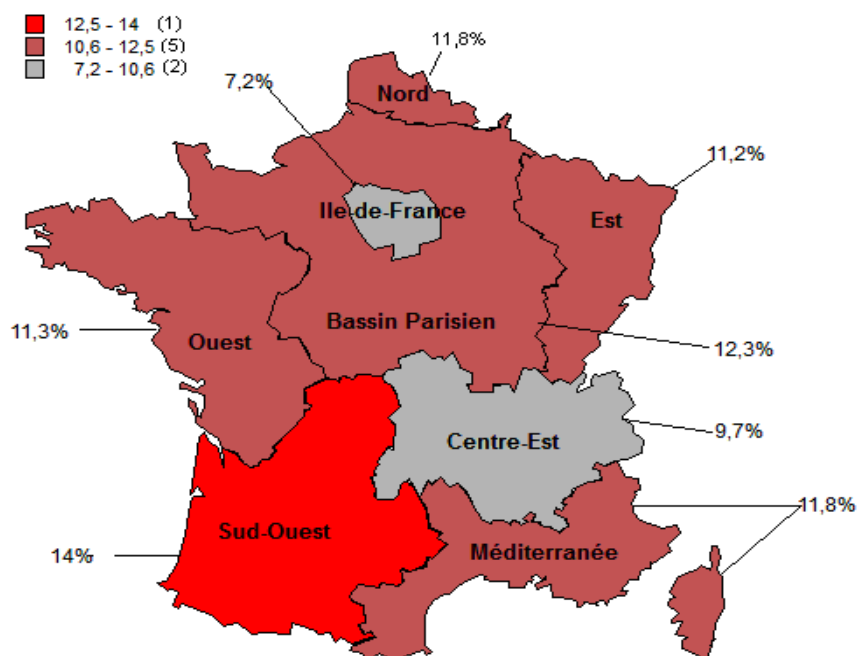


Figure 1 : Source : DARES et Rapport du Groupe d'Experts sur le Salaire Minimum de Novembre 2012, Conseil d'Analyse Economique.

Au niveau du SMIC donc, les effets redistributifs de la politique du RSA mais aussi des autres prestations (PPE et surtout aides au logement) jouent à plein. En ce qui concerne Paris, pour les locataires situés en zone 2, le RSA activité représentait en 2012 une partie substantielle des revenus pour les célibataires à mi-temps au SMIC (206 euros pour un salaire net de 554 euros) et pour les couples mono-actifs au SMIC (307 euros pour un salaire net de 1108 euros), tandis que le dispositif d'aides au logement permettait aux locataires de bénéficier d'un surcroît de ressources respectivement de 217 et 313 euros. Voir le Tableau 1 p.13.

Entre 1999 et 2012, le revenu des différentes catégories de travailleurs au SMIC a évolué de façon positive essentiellement grâce aux salaires nets et surtout grâce aux deux instruments que sont le RSA et la PPE. Voir le Tableau 2 ci-dessous.

Pour autant, le SMIC n'apparaît pas comme le plus efficace des instruments de redistribution, compte tenu du système socio-fiscal en vigueur, puisque ses augmentations sont en partie atténuées par les diminutions automatiques des aides aux ménages. Selon des simulations de la DGTPE, reprises dans le Rapport du comité d'experts sur le salaire

minimum (2012), le pouvoir d'achat des travailleurs est très peu sensible à une augmentation du SMIC. Le Tableau 3 (p.14) indique en effet qu'une hausse de 1% du SMIC a un effet sur le revenu disponible après transferts des ménages qui varie selon les cas types entre 0% et 0.3%, sauf pour les couples biactifs au SMIC avec enfants qui voient leur revenu progresser de 0.6%.

A contrario, le RSA et les prestations sociales permettent une diminution sensible du taux de pauvreté, de 21% à 13% selon le Tableau 4 (p.15), et même de 32% à 19% pour les salariés au SMIC.

Enfin, le taux de non-recours au RSA est notoirement bas, puisque pour 10% de la population théoriquement éligible, seuls 3% sont effectivement bénéficiaires, cette proportion étant presque similaire pour les salariés au SMIC (Tableau 5 p.15). Sachant que la PPE couvre en revanche la quasi-intégralité des bénéficiaires potentiels, mais avec un effet différé dans le temps puisque le calcul de l'impôt intervient plusieurs mois après l'année fiscale, la PPE apparaît cependant comme un instrument plus à même de toucher la population des bénéficiaires potentiels.

Tableau 2. Évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible entre 1999 et 2012 pour les ménages dont l'un des membres travaille et est rémunéré au SMIC. Source Direction Générale du Trésor

Configuration familiale	Évolution entre 1999 et 2012				
	en %	Contributions			
		<i>Salaire net</i>	<i>PPE et RSA activité</i>	<i>Impôts (IR et TH)</i>	<i>Prestations sociales</i>
Personne seule sans enfant, à temps plein	13	6 pts	6 pts	4 pts	-3 pts
Personne seule sans enfant, à mi-temps	38	5 pts	29 pts	3 pts	1 pt
Couple mono-actif à temps plein, avec deux enfants	29	5 pts	21 pts	1 pt	2 pts
Couple mono-actif avec deux enfants, à mi-temps	26	3 pts	26 pts	0 pt	-2 pts
Couple biactif avec deux enfants, à temps plein	11	6 pts	6 pts	0 pt	0 pt

Cas type n°1 - Célibataire travaillant à temps plein									
	1999	2001	2003	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Salaire brut	1 309	1 311	1 319	1 365	1 382	1 406	1 400	1 395	1 412
Salaire net	1 040	1 037	1 039	1 072	1 086	1 104	1 099	1 095	1 108
IR(hors PPE) + TH	-65	-22	-17	-18	-26	-27	-24	-23	-26
PPE	0	23	46	65	84	87	62	46	40
RSA "Activité"	0	0	0	0	0	9	26	26	21
Prestations Sociales	66	58	61	41	33	42	35	34	33
dont aides au logement	66	58	61	41	33	42	35	34	33
Revenu disponible	1 042	1 096	1 129	1 159	1 177	1 216	1 199	1 178	1 176
Cas type n°2 - Célibataire travaillant à mi-temps									
	1999	2001	2003	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Salaire brut	654	655	659	683	691	703	700	697	706
Salaire net	520	518	520	536	543	552	550	548	554
IR(hors PPE) + TH	-24	0	-1	-1	-2	-3	-2	-2	-3
PPE	0	12	34	53	78	81	0	0	0
RSA "Activité"	0	0	0	0	0	107	212	210	206
Prestations Sociales	212	213	238	221	217	227	221	217	217
dont aides au logement	212	213	238	221	217	227	221	217	217
Revenu disponible	707	743	790	809	835	964	980	973	975
Cas type n°3 - Couple mono-actif à temps plein									
	1999	2001	2003	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Salaire brut	1 309	1 311	1 319	1 365	1 382	1 406	1 400	1 395	1 412
Salaire net	1 040	1 037	1 039	1 072	1 086	1 104	1 099	1 095	1 108
IR(hors PPE) + TH	-24	0	0	0	-2	-3	-2	-2	-3
PPE	0	37	60	79	98	95	0	0	0
RSA "Activité"	0	0	0	0	0	158	315	312	307
Prestations Sociales	463	486	522	498	488	508	498	492	499
dont aides au logement	318	308	343	319	312	328	320	315	313
Revenu disponible	1 479	1 560	1 621	1 648	1 669	1 862	1 910	1 897	1 910
Cas type n°4 - Couple mono-actif à mi-temps									
	1999	2001	2003	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Salaire brut	654	655	659	683	691	703	700	697	706
Salaire net	520	518	520	536	543	552	550	548	554
IR(hors PPE) + TH	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PPE	0	25	47	67	91	88	0	0	0
RSA "Activité"	0	0	0	0	0	171	339	338	342
Prestations Sociales	816	852	831	798	787	803	796	788	786
dont aides au logement	459	450	435	422	427	439	433	429	425
Revenu disponible	1 336	1 396	1 399	1 401	1 421	1 615	1 685	1 674	1 682
Cas type n°5 - Couple biactif à temps plein									
	1999	2001	2003	2006	2008	2009	2010	2011	2012
Salaire brut	2 618	2 622	2 638	2 730	2 764	2 812	2 799	2 789	2 824
Salaire net	2 081	2 074	2 079	2 143	2 171	2 208	2 199	2 191	2 215
IR(hors PPE) + TH	-39	-32	-33	-62	-42	-47	-41	-39	-43
PPE	0	52	91	136	174	168	136	108	99
RSA "Activité"	0	0	0	0	0	20	41	39	28
Prestations Sociales	189	220	210	179	175	181	178	177	186
dont aides au logement	45	41	32	0	0	0	0	0	0
Revenu disponible	2 230	2 314	2 347	2 396	2 479	2 530	2 512	2 476	2 486

Tableau 1. Source : Direction Générale du Trésor et Rapport du Groupe d'Experts sur le Salaire Minimum de Novembre 2012, Conseil d'Analyse Economique.

	Revenu mensuel disponible Situation actuelle	Revenu mensuel disponible SMIC horaire relevé de 1%	Evolution (%)
Cas type n°1 : personne seule sans enfant à temps plein			
Salaire brut	1 412	1 426	1,0%
Salaire net	1 108	1 119	1,0%
IR hors PPE+TH	26	28	9,1%
PPE	40	39	-2,7%
RSA "Activité"	21	23	8,5%
Prestations Sociales	33	27	-18,2%
<i>dont aides au logement</i>	33	27	-18,2%
Revenu disponible	1 176	1 179	0,3%
Cas type n°2 : personne seule sans enfant à mi-temps			
Salaire brut	706	713	1,0%
Salaire net	554	559	1,0%
IR hors PPE+TH	3	3	6,5%
PPE	0	0	-
RSA "Activité"	206	204	-1,0%
Prestations Sociales	217	214	-1,4%
<i>dont aides au logement</i>	217	214	-1,4%
Revenu disponible	975	975	0,0%
Cas type n°3 : couple mono-actif à temps plein avec deux enfants			
Salaire brut	1 412	1 426	1,0%
Salaire net	1 108	1 119	1,0%
IR hors PPE+TH	3	3	11,8%
PPE	0	0	-
RSA "Activité"	307	302	-1,4%
Prestations Sociales	499	493	-1,2%
<i>dont aides au logement</i>	313	307	-1,9%
Revenu disponible	1 910	1 911	0,0%
Cas type n°4 : couple mono-actif à mi-temps avec 2 enfants			
Salaire brut	706	713	1,0%
Salaire net	554	559	1,0%
IR hors PPE+TH	0	0	-
PPE	0	0	-
RSA "Activité"	342	345	1,0%
Prestations Sociales	786	781	-0,7%
<i>dont aides au logement</i>	425	425	0,0%
Revenu disponible	1 682	1 685	0,2%
Cas type n°5 : couple biactif à temps complet avec deux enfants			
Salaire brut	2 824	2 852	1,0%
Salaire net	2 215	2 237	1,0%
IR hors PPE+TH	43	45	5,6%
PPE	99	103	3,8%
RSA "Activité"	28	20	-29,8%
Prestations Sociales	186	186	0,0%
<i>dont aides au logement</i>	0	0	-
Revenu disponible	2 486	2 501	0,6%

Tableau 3. Évolution du pouvoir d'achat du revenu disponible entre 1999 et 2012 pour les ménages dont l'un des membres travaille et est rémunéré au SMIC. Source : Direction Générale du Trésor.

	Taux de pauvreté avant redistribution	Taux de pauvreté après redistribution	Intensité de la pauvreté avant redistribution
Salariés au SMIC	32 %	19 %	31 %
Salariés rémunérés au-delà du SMIC	8 %	4 %	21 %
Ensemble des individus	21 %	13 %	34 %

Tableau 4. Source : ERFS 2009, Saphir 2011, DG Trésor.

Champ : Ensemble des individus de ménages de France métropolitaine avec des revenus déclarés positifs et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Note : Le seuil de pauvreté est calculé ici dans les deux cas après système socio-fiscal. Cet « ancrage » du seuil permet de neutraliser les effets de la redistribution sur la distribution des revenus et de se concentrer sur les modifications du revenu disponible des ménages. L'intensité de la pauvreté est l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté.

	Part des individus éligibles au RSA (en %)	Part d'individus effectivement bénéficiaires (en %)	Manque à gagner lié au non recours pour les ménages concernés	
			En €/mois	En % du revenu disponible
Salariés au SMIC	27	10	120	13
Salariés rémunérés au-delà du SMIC	7	2	90	5
Ensemble des salariés	10	3	100	8

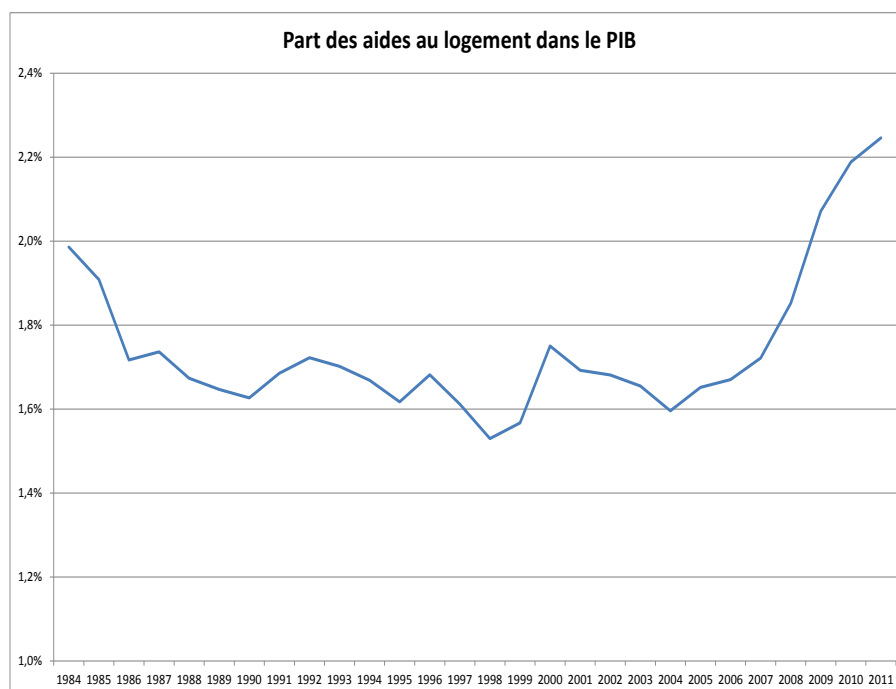
Tableau 5. Source : ERFS 2009, Saphir 2011, avec non recours RSA, DG Trésor.

Champ : individus salariés de ménages ordinaires de France métropolitaine. Note : les individus sont dits éligibles au RSA s'ils appartiennent à un ménage bénéficiaire du RSA en cas de plein recours. Les pertes sont appréciées en comparaison avec une situation de plein recours.

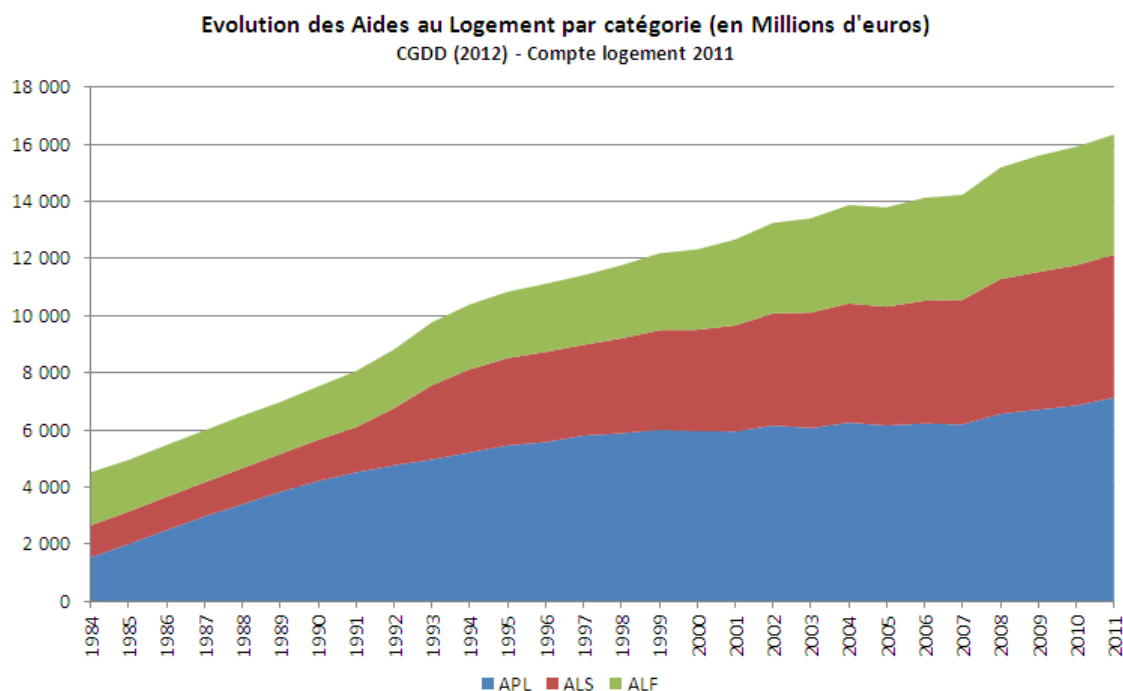
Articulation avec les aides au logement et une proposition de réforme : la déductibilité du loyer

L'importance des aides au logement dans le dispositif des aides aux bas revenus a été soulignée. Le constat chiffré est clair : 45 milliards d'euros sont dépensés dans le secteur du logement en 2011 (CGDD, 2012), soit 2,2 % du PIB, en hausse rapide depuis 2005 (Graphique 2 p.16) dont 16 milliards pour les seules aides au logement.

La croissance de ces allocations a été remarquablement soutenue depuis 1984, comme l'indique le Graphique 3 (p.16). Ces aides sont le premier dispositif de soutien aux bas revenus. On pourrait penser que leur mode de calcul est transparent et simple. Il n'en est rien. Le mode de calcul des AL et des APL nécessite pas moins de 108 pages et un grand nombre de paramètres décrits dans l'encadré 12 de la note longue du Conseil d'Analyse Economique d'octobre 2013 (Trannoy et Wasmer, 2013). Pourtant, au final, la prestation est simplement linéairement décroissante avec le revenu et croissante linéaire sous plafond avec le loyer.



Graphique 2. Source Trannoy et Wasmer, 2013 et Comptes du Logement 2011



Graphique 3. Source Trannoy et Wasmer, 2013 et Comptes du Logement 2011

Dans cette note, Trannoy et Wasmer proposent une réforme des aides au logement visant à préserver les montants distribués pour les personnes les plus défavorisées et à simplifier leur mode de

distribution, afin de les articuler au mieux avec les autres dispositifs d'aides aux bas revenus.

Partant des problèmes connus de la fiscalité et de ce système d'aides au logement, la réforme proposée vise :

- a) à rendre moins inflationnistes les aides au logement qui ont un effet confirmé par plusieurs études (Fack 2005, 2011, Trévien, 2008, Laferrère et Leblanc 2002) sur les loyers, les propriétaires augmentant les loyers presque en proportion des aides notamment lorsqu'ils les perçoivent directement;
- b) à intégrer les aides au logement dans le système des aides pour les bas revenus qui sont pour l'instant gérées par de nombreux interlocuteurs sans vision globale;
- c) à aller vers une plus forte neutralité fiscale entre les propriétaires et les locataires, les propriétaires pouvant accumuler un patrimoine défiscalisé- leur logement - tandis que les locataires épargnant des sommes équivalentes et les plaçant en actions ou obligations sont taxés.

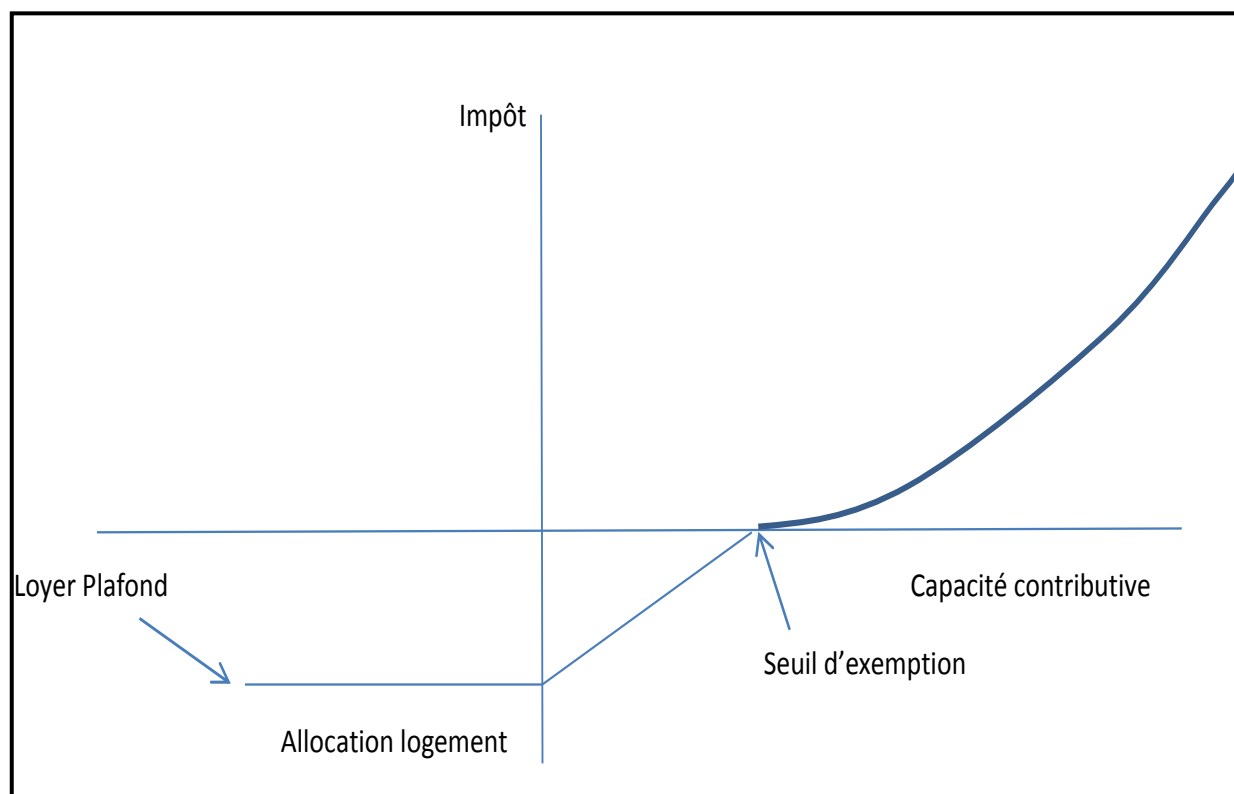
Une réforme des aides peut donc être imaginée, qui distingue les ménages imposés et les ménages non-imposés afin de faciliter la vitesse de traitement des dossiers pour les ménages qui ont le plus besoin des sommes de l'aide au logement. Le premier élément de la réforme est de transformer l'aide en réduction ou en crédit d'impôt : cela revient à déduire les loyers sous un seuil du revenu imposable, sous plafond de ressources dépendant éventuellement de la composition de la famille ; pour les ménages non-imposables, l'aide est transformée en crédit d'impôt. C'est la seule façon de favoriser l'équité fiscale entre propriétaires et locataires (cf. point ci-dessus) sans procéder à la taxation additionnelle de ces propriétaires à partir de leurs loyers dits imputés, ceux qu'ils se versent à eux-mêmes, mesure peu populaire s'il en est.¹³

Pour les ménages imposés, les allocations logement sont, comme la PPE, calculées au barème de l'impôt sur le revenu. Elles sont dès lors beaucoup moins lisibles pour les propriétaires que les aides au

logement actuelles qui leur sont versées directement dans de nombreux cas. Ainsi, une réponse est apportée au point a) ci-dessus, sans bien entendu l'éliminer complètement. Pour les ménages non imposés, la CAF continue à distribuer les aides mais celles-ci sont des avances recalculées par les services des impôts. En cas de trop perçu, un étalement dans le temps des remboursements ou une diminution des aides au logement futures permet de résorber ledit trop-perçu.

Pour les ménages imposés les plus modestes et *a fortiori* pour les ménages non imposés, le gain d'impôt entre l'ancienne et la nouvelle formule de calcul ne peut être inférieur au montant de l'allocation logement perçue avant réforme. Le Graphique 4 (p.18) représente le profil possible de la réforme. Ceci implique que pour être pleinement financé, ce changement nécessite de mettre à contribution les propriétaires à travers le rehaussement des barèmes des taxes foncières. Elle n'est que la première étape d'une intégration du RSA et de la PPE avec ce système d'aide (point b ci-dessus). Les CAF joueraient toujours un rôle essentiel puisqu'elles auraient en gestion tout le système redistributif vers les ménages non imposés et se concentreraient sur les urgences sociales qui en découlent. Elles laisseraient aux services des impôts la gestion des transferts via la fiscalité et seraient donc en mesure de réallouer des personnels aux autres tâches d'urgence sociale ou de les intégrer dans les services du ministère des finances et de bénéficier de perspectives d'évolutions de carrières favorables. Enfin, cette réforme permet de lutter contre le non-recours, puisque c'est le système fiscal qui est le plus efficace pour réduire le taux de non-recours à néant tout en maintenant un coût d'administration réduit grâce aux économies d'échelles : cela évite de transformer le ministère des affaires sociales en administration fiscale bis qui vérifie les dossiers des prestataires imposables. Déchargées de cette tâche de contrôle, les ressources humaines ainsi économisées pourraient dès lors se concentrer sur leur mission première, la gestion des urgences sociales qui sont la vocation première du ministère des affaires sociales.

¹³ Par ailleurs, cette mesure n'est pas intellectuellement sans complications puisqu'elle revient à taxer une base fictive et, dans la transition, rétroactivement, une fois l'acquisition effectuée mais non anticipée. On peut bien entendu arguer que de nombreuses taxes sont imposées a posteriori. Il s'agit pourtant ici d'une taxation portant sur l'actif principal et majoritaire de très nombreux ménages, qui ne peut pas se comparer à la fin d'une défiscalisation de type Scellier ou Robien.



Graphique 4. Cohérence du système fiscal dans la réforme proposée consistant à intégrer les aides au logement dans le barème de l'IR

Bibliographie :

Bargain, Olivier and Karina Doorley (2011). "Caught in the Trap? The Disincentive Effect of Social Assistance", *Journal of Public Economics*, 95 (9-10), 1096-1110.

Chemin Matthieu et Etienne Wasmer (2012). Ex-ante and ex-post evaluations of the 1989 French welfare reform using a natural experiment: the 1908 social laws in Alsace-Moselle, *LIEPP Working Paper*, Labour Market Research Group, October 2012, n°3.

Rapport 2012 du Commissariat général au développement durable (CGDD), « Comptes du logement 2011 », Service de l'observation et des statistiques, Editeur: Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Direction Générale du Trésor (2012). Rapport du groupe d'experts sur le SMIC, « Salaire minimum interprofessionnel de croissance ».

Fack, Gabrielle (2005). « Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés? », *Economie et statistique*, 381(1), 17-40.

- Fack, Gabrielle (2011). « Les aides personnelles au logement sont-elles efficaces? », *Regards croisés sur l'économie*, (1), 92-104.
- Fougere, Denis et Laurence Rioux. (2001). « Le RMI treize ans après : entre redistribution et incitations », *Economie et Statistique*, 346-347, 3-12.
- Gurgand, Marc et David Margolis (2001). « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Economie et Statistique*, 346-347, 103-115.
- Hagnéré Cyrille and Trannoy, Alain (2001). “The combined effect of three years of reform on the inactivity traps”, *Economie et Statistique*, 346-347, 161-179.
- Laferrière Anne et Le Blanc David (2002). Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?, *Économie et Statistique* n° 351.
- L'Horty, Yannick et Antoine Parent (1999). « La revalorisation du RMI », *Revue Economique*, 50(3), 465-478.
- Piketty, Thomas (1998). « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels: une estimation pour le cas français », Rapport au Commissariat Général au Plan.
- Piketty, Thomas (2008). « Revenu de Solidarité Active : l'imposture », *Libération*, 2/09/2008.
- Rioux, Laurence (2001). « Salaire de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum », *Economie et Statistique*, 346-347, 2001.
- Terracol, Antoine (2009). “Guaranteed minimum income and unemployment duration in France”, *Labour Economics*, vol. 16, n°2, 171-182.
- Trannoy, Alain et Etienne Wasmer, avec la participation de Guillaume Chapelle (2013). « La Politique du Logement Locatif », note longue du CAE, Octobre 2013, www.cae.gouv.fr
- Trévien, Corentin (2008). « La Formation des loyers et les effets des HLM sur les ménages », mémoire ENSAE.
- Zoyem, Jean-Paul (2001). « Contrats d'insertion et sortie du RMI. Evaluation des effets d'une politique sociale », *Economie et Statistique*, 346-347.

Troisième point de vue :

« Y a-t-il une troisième voie entre RSA et PPE ? » par Guillaume Allègre

Le système français de soutien aux bas revenus se caractérise par une grande diversité des dispositifs ciblant les travailleurs modestes. Le RSA activité vise explicitement à compléter les revenus des travailleurs pauvres. Il s'articule avec la Prime pour l'emploi (PPE) dont les objectifs sont proches et vient compléter d'autres instruments de soutien aux bas revenus, non spécifiquement ciblés sur les travailleurs (notamment le RSA socle et les allocations logement). Sur le marché du travail, le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) a également pour objectif de soutenir le revenu des salariés dont les rémunérations sont les plus faibles. En comparaison internationale, il peut être considéré comme élevé en France que ce soit en parité de pouvoir d'achat (4ème plus élevé en 2013 sur 27 pays de l'Union Européenne selon Eurostat) ou rapporté au salaire moyen (également 4ème plus élevé selon Eurostat). Contrairement aux instruments socio-fiscaux (RSA, allocations logement, PPE), le Smic a également pour effet d'augmenter le coût du travail qui pèse sur les entreprises. Toutefois, cet effet est compensé par d'importants allègements de cotisations sur les bas salaires, qui ont été complétés récemment par le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui a aussi pour effet d'alléger le coût du travail sur les bas salaires et notamment au niveau du SMIC. Le couple SMIC élevé / allègements de cotisations peut alors être interprété comme un dispositif (re)distributif comparable à la PPE.

SMIC, PPE, RSA-activité : trois dispositifs de soutien aux bas-revenus d'activité

Le SMIC est un dispositif individualisé : le bénéfice que l'on peut en tirer ne dépend que des revenus individuels. La PPE l'est aussi en très grande partie exceptée une faible majoration pour charge de famille¹⁴ et une condition de ressources relativement élevée au niveau du foyer fiscal¹⁵. Par construction, ce sont les salariés qui travaillent à temps-plein au SMIC horaire qui tirent le bénéfice le plus important d'un SMIC élevé. Or les salariés concernés par le SMIC ne font pas forcément partie des ménages les plus pauvres. Le niveau de vie des salariés concernés par le SMIC varie énormément car il faut prendre en compte pour l'établir les ressources éventuelles des conjoints ainsi que les charges familiales¹⁶. Près des deux tiers des salariés concernés par le SMIC sont des femmes : selon

qu'elles vivent en couple ou non, et selon le revenu de leur conjoint, elles peuvent se situer dans tous les déciles de niveau de vie. Environ 12% des salariés concernés par le SMIC se situent dans le premier décile de niveau de vie, soit à peine plus que l'ensemble de la population¹⁷ ; 17% dans le deuxième, 18% dans le troisième, 12% dans le quatrième, 11% dans le cinquième, et 30% dans les cinq déciles supérieurs (Groupe d'experts, 2011). Le groupe d'expert chargé d'éclairer le gouvernement sur le niveau du SMIC concluait en 2012 qu'il était « un instrument peu efficace de redistribution du revenu et de lutte contre la pauvreté ». La PPE n'est que marginalement mieux ciblée sur les travailleurs les plus pauvres, grâce à une majoration pour les temps-partiels. Les primes les plus importantes de PPE sont également versées autour du SMIC à plein-temps, et de la bi-activité au SMIC à plein-temps pour les couples. Outre le fait d'être mal ciblée sur les plus pauvres, la prime est également critiquée car elle est versée avec un décalage

¹⁴ 36€ annuels par personne à charge

¹⁵ Le revenu fiscal de référence ne doit pas dépasser 32 498 € pour les personnes soumises à imposition commune augmenté de 4 490 € par demi-part supplémentaire.

¹⁶ Comme [décrit ici](#) (lien).

¹⁷ Par construction, 10% de la population se situe dans le premier décile de niveau de vie, 10% dans le suivant...

important par rapport à la reprise d'activité (qui peut atteindre 18 mois).

Le RSA-activité est bien ciblé sur les plus pauvres mais pâtit d'un non-recours extrêmement élevé, estimé à 68% en 2011 (Domingo et Pucci, 2013). En effet, le RSA-activité est une prestation sociale dite familialisée : le montant versé est fonction de la composition familiale et du revenu de tous les membres du foyer social¹⁸. Par conséquent, environ les deux tiers des dépenses sont perçues par des ménages des deux premiers déciles de niveau de vie. Mais le contrôle des ressources et l'association avec le minimum social (RSA-socle) provoque en contrepartie un non-recours important. Deux causes sont ainsi mises en avant : la complexité des formalités de demande et la non-demande volontaire (par peur de stigmatisation, peur de devoir rembourser des sommes indues ou dans une volonté d'autonomie...), ces deux explications étant évidemment complémentaires.

Quels objectifs ?

L'analyse en termes de niveau de vie et de lutte contre la pauvreté peut être critiquée : ces deux concepts reposent sur l'hypothèse implicite de partage intégral des ressources au sein des ménages. Or il existe tout un champ de la recherche économique qui montre que les revenus du travail ne sont généralement pas partagés intégralement : la famille est un lieu de négociation entre acteurs ni tout à fait égoïstes ni tout à fait altruistes. Par conséquent, la façon dont on mesure la pauvreté et le niveau de vie des travailleurs est critiquable (Ponthieux, 2009 ; Allègre, 2013c).

L'évaluation de politique publique nécessite de bien définir les objectifs poursuivis par l'action publique et ceux assignés à chaque instrument. Pour ces

derniers, il est possible de se référer au projet de loi, mais les objectifs principalement poursuivis ne sont pas nécessairement inscrits dans l'exposé des motifs. L'exemple de la PPE est assez éclairant. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de 2001 incluait une réduction de CSG. Il s'agissait alors de faire également bénéficier les ménages les moins aisés, non imposables au titre de l'impôt sur le revenu (IR) de la baisse de l'impôt : la ristourne de CSG était ainsi le complément de la baisse des taux d'IR (y compris supérieurs) dans le plan Fabius « *d'allègement et de réforme des impôts 2001-2003* ». Si la lutte contre les trappes à inactivités fait bien partie des objectifs de la ristourne de CSG dès le départ, elle n'est pas nécessairement l'objectif principal, et cet objectif est par ailleurs poursuivi par un ensemble de réformes : réforme des aides au logement, calcul de la taxe d'habitation, qu'il convient d'analyser conjointement (Hagneré et Trannoy, 2001). Or, suite à la censure du Conseil constitutionnel de la ristourne de CSG, le gouvernement propose en urgence la PPE : le retour à l'emploi est non seulement inscrit dans l'exposé des motifs mais également dans le nom du nouveau dispositif. On peut alors reprocher à la PPE d'être ni réellement incitative, ni bien ciblé sur les travailleurs pauvres mais ce reproche ne serait pas adressé à une réforme équivalente consistant à baisser les taux inférieurs d'un grand impôt sur le revenu fusionné. La réduction des inégalités au milieu de l'échelle (entre petites classes moyennes et classes populaires) peut également être un objectif social légitime. Dans ce cas, le rôle de l'évaluation proprement économique devrait être de décrire les effets des réformes en termes d'évolution des taux moyens effectifs de prélèvement et de transferts¹⁹ et de taux marginaux effectifs²⁰, ainsi que souligner les éventuelles incohérences, doublons et complexité inutiles des instruments de politiques économiques. En pratique, les taux marginaux et moyens effectifs

¹⁸ Selon la formule RSA versé = Max [(allocation garantie forfaitaire + 62 % des revenus d'activité du foyer) – (autres ressources du foyer + forfait logement) ; 0] où l'allocation garantie est fonction de la composition du foyer. Le RSA activité est la différence entre ce montant et le RSA-socle avec RSA-socle = Max [allocation garantie forfaitaire – (autres ressources du foyer + forfait logement) ; 0]

¹⁹ Taux moyen effectif de prélèvements = (Prélèvements - Prestations sociales)/Revenu fiscal. Il est négatif si les prestations sociales reçues sont supérieures à l'impôt versé.

²⁰ Taux marginal effectif de prélèvements = $\Delta(\text{Prélèvements} - \text{Prestations sociales})/\Delta \text{Revenu fiscal}$. C'est le montant 'perdu' par un individu ou un foyer sous forme de baisse des prestations perçues ou d'augmentation des impôts versés lorsque son revenu fiscal augmente d'un euro.

réels dépendent du taux de recours aux prestations et l'économie est encore très mal outillée pour prévoir ou expliquer le non-recours (Math, 1996). De même, il existe peu ou pas d'études tentant d'évaluer un coût économique de la complexité socio-fiscale. Par conséquent celui-ci est évalué de façon purement subjective par le chercheur.

Il est d'autant plus difficile d'évaluer les instruments de soutien aux bas-revenus que les objectifs qui leur sont assignés sont contradictoires. Il leur est demandé à la fois de redistribuer pour réduire les inégalités de niveau de vie et d'accroître les gains financiers à l'augmentation et la reprise d'activité. Or ces deux objectifs sont bien en partie contradictoires : par construction, plus le système socio-fiscal est redistributif, moins les gains financiers liés à l'augmentation de son revenu d'activité sont élevés. Il est possible de sortir de ce dilemme si les individus les plus pauvres répondent aux plus forts gains financiers en augmentant leur activité : ce sera le cas si le chômage ou la sous-activité sont volontaires, c'est-à-dire si les chômeurs le sont faute d'incitations financières suffisantes. Le débat public autour des trappes à inactivité a émergé suite à la mise en place du RMI en 1989 : en effet, après une période d'intéressement durant laquelle il était possible de cumuler revenus d'activité et revenus d'assistance, le RMI était une prestation différentielle : le montant versé était égal à la différence entre l'allocation garantie et le montant de ressources du foyer, ce qui implique des taux marginaux effectifs de prélèvement égaux à 100%. La montée en charge du dispositif (le nombre d'allocataires du RMI augmente de façon continue dans les années 1990) a alors été interprétée comme étant la conséquence de ces taux marginaux élevés créant une trappe à inactivité. Toutefois les réformes successives visant à réduire les effets de trappe n'ont pas eu les résultats escomptés, et ce, malgré la baisse relative du revenu garanti (RMI puis RSA socle) par rapport aux salaires. En 1989, le revenu minimum garanti par le RMI pour un célibataire équivalait à 49% du montant du SMIC 39 heures ; il n'équivaut plus aujourd'hui qu'à 43% du SMIC 35 heures (38% du SMIC 39 heures). Le non-recours au RSA

activité souligne de façon spectaculaire l'échec des politiques visant à réduire la pauvreté en augmentant les gains financiers à l'emploi. Avant la mise en place de la réforme RSA et sans nécessairement insister sur la question du non-recours, un certain nombre d'études avaient souligné le faible impact potentiel de ce type de mesures (Allègre, 2011). En effet, l'élasticité de l'offre de travail des individus concernés est relativement faible ; de plus, la mise en place d'un complément de revenu ciblé sur les bas revenus a des effets ambigus car dans la tranche de revenu ou le complément décroît, la réforme *réduit* les incitations financières. Dans une évaluation *ex-post*, en utilisant le fait que seules les personnes de 25 et plus peuvent être allocataires du RMI et du RSA, Bargain et Vicard (2012) montrent que ces dispositifs n'ont pas d'effet désincitatif marqué sur l'emploi des jeunes autour de cet âge.

Aujourd'hui, le fait que le RSA-activité crée des gains financiers à la reprise d'activité est défendu par l'argument du mérite (« *Trouveriez-vous normal qu'elle ne gagne pas plus que si elle ne travaillait pas ?* »²¹) plutôt que par celui des incitations à l'emploi. Evidemment, l'économiste n'est pas bien placé pour juger du mérite de telle ou telle personne. Il peut seulement souligner qu'avec la réforme RSA, les taux de prélèvement effectifs sont aujourd'hui croissants dans le bas de l'échelle des revenus : très faible sur les premiers revenus d'activité, puis plus élevé car le RSA-activité est retiré en même temps que les allocations logement. Ce sont aujourd'hui les foyers sans emploi - souvent des personnes seules avec enfants ou des couples de chômeurs, soit ceux qui rencontrent le plus d'obstacles pour travailler (en termes de garde, santé, transports, absence de proposition d'emploi) - qui ont les gains financiers à la reprise d'activité les plus élevés, dans une sorte de logique méritocratique exacerbée. On peut penser, au contraire, que plus les obstacles sont importants, plus ceux qui n'arrivent pas à passer ses obstacles méritent d'être compensés.

²¹ Martin Hirsch, [Libération du 18/02/2013](#) (lien).

Plus généralement, se pose la question de la pertinence et de la justification d'instruments spécifiques pour les travailleurs. Faut-il exclure les retraités et les chômeurs ? Le RSA activité mêle condition d'emploi et familialisation de manière difficilement justifiable. Prenons le cas de deux salariés à temps plein au salaire minimum et ayant un conjoint inactif. Le premier n'a pas d'enfants et peut théoriquement toucher 170 euros mensuels de RSA. Le second a deux enfants et a droit à 290 euros par mois. Si cette seconde personne est victime d'un licenciement économique, elle perdra l'intégralité de son droit au RSA, et donc également la part de la prime liée à la présence d'enfants (120 euros). Alors que le foyer est plus pauvre lorsque le conjoint actif est au chômage, le foyer est moins aidé au titre des enfants à charge.

Quelle réforme ?

Même s'ils poursuivent plusieurs objectifs, la co-existence de trois instruments (RSA-activité, PPE, Smic + Allègements) en direction des travailleurs modestes apparaît inutilement complexe. Il faut de plus trouver une solution au problème du non-recours au RSA-activité.

A court-terme, une réforme pourrait reposer sur les instruments suivants (Allègre, 2013a) :

- Un RSA « conjugalisé »²² fortement dégressif sans distinction entre socle et activité ni entre revenus d'activité et indemnisation chômage. L'idée est de limiter le bénéfice du RSA aux foyers dont les revenus sont proches des minima sociaux, tout en conservant des gains financiers à l'emploi. Le cumul pourrait être par exemple abaissé à 40%, ce qui exclurait la plupart des salariés à temps-plein au SMIC du dispositif.
- Un complément familial généreux dès le premier enfant sans condition de statut dans l'emploi et dégressif à partir d'un certain niveau de ressources.
- L'intégration de la PPE, soit au sein d'un impôt CSG-IR fusionné, soit dans un mécanisme

d'allègements de cotisations. Plusieurs instruments sont possibles : abattement de cotisations salariés ; progressivité de la CSG²³ ; augmentation du SMIC couplé à des allègements de cotisations employeurs bas salaires encore plus élevé ou à une augmentation ciblée du CICE.

Il y aurait ainsi trois instruments « familialisés » de soutien aux bas revenus visant à réduire la pauvreté et se cumulant partiellement et de façon dégressive aux revenus, de façon à lutter contre les effets de trappes à inactivité : le RSA (qui dépendrait du revenu et de la présence du conjoint), les allocations logement (qui dépendent du revenu, du loyer, de la composition familiale et de certaines caractéristiques du logement) et le complément familial (qui dépendrait du revenu et du nombre et de l'âge des enfants).

A terme, une simplification pour les bénéficiaires consisterait à fusionner l'administration de ces trois dispositifs (RSA, Allocations logement et complément familial) en une prestation unique, et que le montant versé au titre de cette prestation unique s'ajuste automatiquement lorsque les revenus du foyer varient. Ceci nécessite la mise en place de la déclaration sociale nominative, de sorte que les salaires soient connus mensuellement de manière automatisée par l'administration sociale en charge de la prestation unique.

Un certain nombre de chercheurs (Van Parijs, Vanderborght...) et associations (fédérés dans le réseau BIEN) défendent la mise en place d'une allocation universelle ou revenu de base. Son principe est d'être versé (1) de manière universelle, d'un montant égal pour tous, sans contrôle des ressources ou des besoins ; (2) sur une base individuelle et non aux foyers ou ménages ; (3) de façon inconditionnelle, sans exigence de contrepartie. Dans une optique progressiste il s'ajouterait à la plupart des prestations et assurances sociales existantes et ne se substituerait qu'aux

²³ Ces deux premières solutions posent la question de l'éventuelle censure du conseil constitutionnel.

²² Qui dépend du revenu des deux conjoints pour les personnes vivant en couple.

revenus d'assistance. Dans sa version progressiste, il est (4) d'un montant suffisant pour couvrir les besoins de base et permettre la participation à la vie sociale. Si l'individualisation de la prestation pose problème en présence d'économies d'échelle (Allègre, 2013b), l'avantage principal de ce type de proposition est de transformer le revenu de solidarité d'une prestation quérable (qui requiert le dépôt d'une demande spécifique) en une prestation portable (qui est instruite automatiquement à partir de la déclaration de revenus). Ceci permettrait de régler en grande partie le problème du non-recours et de la stigmatisation du revenu d'assistance.

Il est possible, en ce sens, de transformer la prestation unique évoquée plus haut en prestation portable. Une telle mesure aurait un coût budgétaire, directement fonction du non-recours actuel aux prestations sous condition de ressources. Ce coût

budgétaire peut-être directement interprété comme un gain en termes d'équité horizontale telle que définie par le principe « à situation égale, prestations égales ». D'un autre côté, le non-recours peut aussi traduire - au-delà de la peur de la stigmatisation - un besoin moins important : pourquoi verser une prestation à des personnes qui n'en éprouvent pas le besoin ? Poser cette question est déjà controversée, mais il y a bien potentiellement un arbitrage entre d'une part lutte contre la stigmatisation et le non-recours non-volontaire et d'autre part le surcoût qu'induirait le passage à des prestations portables, notamment dans les cas de non-recours par désintérêt (Warin, 2008). Si le non-recours semble un problème plus important, il faudrait pouvoir apporter des éléments de preuve qui vont au-delà du jugement subjectif du chercheur-citoyen.

Bibliographie

Allègre, Guillaume (2011). « Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail », *Revue de l'OFCE*, n°118, Juillet, pp. 33-62.

Allègre, Guillaume (2013a). « Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ? Réflexions autour du rapport Sirugue », *Note de l'OFCE*, n°33, URL : <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2013/note33.pdf>

Allègre, Guillaume (2013b). « Comment peut-on défendre un revenu de base ? », *Note de l'OFCE*, n°39, URL : <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/notes/2013/note39.pdf>

Allègre, Guillaume (2013c). « RSA et lutte contre la pauvreté : quels effets sur les travailleurs pauvres ? », *Politiques sociales et familiales*, Vol. 113(113), pp. 47-57.

Bargain O. et A. Vicard (2012). « Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans », *Document de travail INSEE*, n°G2012/09, URL : http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs_doc_travail/G2012-09.pdf

Domingo, Pauline et Pucci, Murielle (2011). « Le non-recours au RSA et ses motifs », in Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA, La Documentation Française.

Groupe d'experts sur le SMIC (2011). « Salaire Minimum Interprofessionnel de croissance. Rapport du groupe d'experts ». URL : <http://www.tresor.economie.gouv.fr/File/332756>

Hagneré C. et A. Trannoy (2001). « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Economie et Statistique*, n°346-347.

Math, Antoine (1996). « Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité », *Recherches et prévisions*, Vol. 43, pp. 23-31.

Ponthieux, Sophie (2009). « Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique », *Document de travail INSEE*, n°F0902, URL : http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs_doc_travail/F0902_Français.pdf

Warin Philippe (2008). « Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un « vivre hors droits », *Vie Sociale*, n°1

Réaction : Christophe Sirugue (Député de Saône-et-Loire)

Au cours des travaux que j'ai menés au sein de la commission mise en place pour me permettre de rendre mon rapport au Premier Ministre en 2013 sur l'évolution du RSA et de la PPE, nous avons largement étudié les outils existants permettant de répondre au défi de l'accompagnement des travailleurs pauvres tout en en faisant le constat de l'échec. Nous en avons aussi imaginé les correctifs, les améliorations possibles et pourtant nous n'avons pas considéré qu'ils constituaient des pistes d'évolution satisfaisantes. J'essaierai au travers d'extraits du rapport de montrer les difficultés de ces dispositifs mais aussi ce qui pour moi doit impérativement être rassemblé pour permettre d'aller dans le bon sens.

Pourquoi un RSA même amélioré ne peut pas répondre à l'objectif fixé ?

Nous avons étudié un scénario conservant le RSA activité existant, et recyclant la PPE en son sein. Des améliorations paramétriques ont également été envisagées afin de réduire le non-recours important qui l'affecte.

Nous avons imaginé l'ouverture du RSA activité de droit commun aux travailleurs dès 18 ans et pensé à des actions de simplification de la base ressources, par exemple au travers de la forfaitisation de certains types de ressources (soutiens réguliers apportés par des tiers, revenus financiers...). Cette forfaitisation pouvait se traduire par un pré-remplissage de certaines rubriques de la déclaration trimestrielle de ressources.

Ces pistes ne remettaient toutefois pas en cause la logique de minimum social du RSA activité. Par ailleurs, elles risquaient d'introduire un décalage entre les ressources prises en compte dans le cadre du RSA socle et celles prises en compte pour le RSA activité : le gain en lisibilité sur le RSA activité se perdait donc par une complexité accrue quant à l'articulation entre le socle et l'activité (notamment

pour les publics qui passent de l'un à l'autre et doivent adapter leurs démarches systématiquement).

Ce scénario avait comme avantage de conserver la réactivité du dispositif du RSA et de s'adapter aux variations de revenu parfois fréquentes de ses allocataires. Il répondait en cela aux besoins des bénéficiaires. La génération des indus et des rappels, dont on sait qu'elle représente un problème de taille pour les bénéficiaires du RSA activité (attente de la déclaration trimestrielle de ressources pour déclarer des changements de situation, ce qui génère des indus sur les mois précédents) pouvait être atténuée, notamment au travers des mesures de simplification et en lien avec les futures conclusions de la mission d'inspection en cours.

En termes de gestion, cette piste reposait sur un dispositif déjà existant, elle n'était donc pas la plus complexe à mettre en œuvre. Par ailleurs, les CAF connaissent déjà une très grande partie des bénéficiaires.

Ce système ne nous est pas apparu pertinent.

Tout d'abord, cette piste conservait un dispositif dont l'efficacité est aujourd'hui lourdement affectée par un taux de recours très faible, qui s'explique à la fois par des démarches administratives lourdes voire perçues comme inquisitrices, et également par son rattachement jugé stigmatisant à une prestation versée en cas de revenus nuls. Les améliorations envisageables ne donnaient aucunement la certitude que le taux de recours pourrait progresser dans de larges proportions et, de ce fait, n'apportaient pas de réponse structurelle à la question du non-recours.

La familialisation du calcul du montant, maintenue, risquait de constituer un facteur de complexité irréductible. *De facto*, le maintien du dispositif existant risquait de conduire les bénéficiaires à considérer que le dispositif continuait de relever de l'aide sociale, et non du soutien aux revenus d'activité mo-

destes. Dans un tel scénario, la probabilité est donc grande que le non-recours ne recule pas et que la défiance exprimée envers le RSA activité soit simplement transposée à la nouvelle prestation. Au regard de la profondeur de cette défiance, il est très vraisemblable qu'une campagne de communication accompagnant la création du dispositif n'aurait d'effets que marginaux.

Enfin, les bénéficiaires actuels de la PPE, exerçant une activité régulière et stable, pourraient désertier un dispositif jugé inadéquat et dont ils estimeraient ne pas être la cible, alors qu'ils n'ont aucun lien aujourd'hui avec les minima sociaux.

En définitive, il est essentiel de pouvoir apporter un complément mensuel aux personnes dont les revenus d'activité sont trop faibles : le versement doit être lissé. Un dispositif à versement unique ou trop irrégulier ne répondrait que très imparfaitement aux besoins exprimés par une grande partie des bénéficiaires

Les limites d'un outil totalement fiscalisé

Nous avons également imaginé une orientation prévoyant la fusion de la PPE actuelle et du RSA activité dans une PPE rénovée. Cette piste impliquait un vecteur de versement de nature fiscale, identique à celui utilisé actuellement pour la PPE (crédit d'impôt).

Le dispositif était assis sur les seuls revenus d'activité (exprimés en équivalent temps plein travaillé). Par rapport à la PPE actuelle, le barème était refondu de façon à faire varier le montant de la prestation tant en fonction du salaire horaire que du revenu salarial. Il était ainsi décroissant en fonction du salaire horaire pour s'annuler à hauteur de 1,3 SMIC et décroissant en fonction des revenus salariaux pour s'annuler à hauteur d'1,1 SMIC annuel. Ce barème ne comprenait pas de majoration pour charges familiales. En ce qui concerne enfin les modalités techniques d'un tel dispositif, le choix d'un vecteur fiscal entraînait nécessairement un décalage

d'un an (au moins²⁴) entre l'année durant laquelle a lieu l'activité rémunérée et le versement (dans la mesure où le calcul du soutien financier accordé dépend de la déclaration des revenus perçus l'année précédente). Le versement, pour des raisons techniques décrites ci-dessous, s'opérerait annuellement, comme pour la PPE.

Le principal avantage de ce scénario est l'automatisme du versement de l'aide financière aux revenus d'activité modestes. Le choix d'un instrument fiscal conduit à une quasi-automatisme de la perception de l'aide, telle qu'elle existe aujourd'hui pour la PPE. Par conséquent, la question du non-recours est traitée de façon structurelle. Les modalités déclaratives d'un tel dispositif sont également simples, du fait du pré-remplissage des déclarations de revenus. Cet outil pourrait éviter une stigmatisation potentiellement plus marquée avec d'autres vecteurs de redistribution comme les aides sociales ou les aides liées à la perception d'une allocation de retour à l'emploi ; les échanges avec les bénéficiaires effectifs ou potentiels ont montré combien cet aspect importe dans le choix de recourir ou pas. Enfin, par construction, ce dispositif est ouvert à l'ensemble des travailleurs et ne laisse donc pas de côté les jeunes.

Il est cependant clair que les effets anti-redistributifs induits par cette piste représentent des inconvénients particulièrement forts, dans la mesure où les ménages les plus modestes porteraient l'essentiel des pertes, sans qu'il soit possible d'y remédier à un coût soutenable.

Ce scénario présente des inconvénients fonctionnels bien réels. En premier lieu, le décalage à l'année « n+1 » est irréductible du fait du calendrier de travail de l'administration fiscale. De ce fait, le dispositif est très peu réactif : il s'adapte mal aux variations de revenus parfois importantes, voire fréquentes pour certaines formes d'emploi et dans certains secteurs d'activité. De plus, l'augmentation de la fré-

²⁴ Le décalage est en réalité d'un an et demi car le versement se fait via les avis d'imposition, c'est-à-dire au 2^{ème} semestre de l'année « n+1 ».

quence infra-annuelle du versement (mensualisation par exemple) est très difficilement envisageable, également pour des raisons techniques. Selon les analyses communiquées par la DGFIP, il serait au mieux possible d'envisager un versement en deux temps du complément financier, par exemple au premier semestre sous forme d'acompte, puis au deuxième semestre pour le solde. Néanmoins, cette modalité de versement serait assez proche de celles qui existaient jusqu'à la création du RSA (notamment l'acompte de PPE). Or, ces tentatives de mensualisation ou de versement sous forme d'acompte de la PPE ont été des échecs, à tel point qu'elles ont été supprimées définitivement lors de la création du RSA activité. Elles représentaient une charge en gestion forte et n'ont par ailleurs jamais attiré beaucoup de bénéficiaires : au plus fort de leur utilisation, les dispositifs d'acompte et de mensualisation concernaient respectivement 1 826 foyers fiscaux et 1,5 million de foyers fiscaux.

Quels sont les critères impératifs pour tout dispositif nouveau ?

Un dispositif qui doit être ouvert à tous les travailleurs dès 18 ans.

Quel sens y aurait-il à prétendre que la situation d'un travailleur modeste de 24 ans est meilleure que celle d'un travailleur modeste de 26 ans, et à soutenir le second mais pas le premier pour cette seule raison ? Le dispositif quel qu'il soit a donc vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire, y compris l'Outre-mer, et à tous les travailleurs qui répondront aux conditions d'éligibilité.

Un dispositif qui doit être individualisé.

Il importe que le dispositif réformé soit efficace dans le soutien apporté aux travailleurs et lisible pour ces derniers. L'exemple du RSA activité est riche de leçons. Les cas sont nombreux où la reprise d'activité d'un membre du foyer RSA conduit à une hausse du revenu disponible pour le foyer, mais à une baisse de la prestation, du fait de la prise en compte pour le calcul des droits RSA des ressources

de l'ensemble des membres du foyer. Ce mécanisme est mal compris par les bénéficiaires. De ce fait, les règles de calcul du RSA ont pu aboutir à décourager la prise ou la reprise d'activité. Il s'agit d'un écueil à éviter dans la définition du dispositif réformé : cela plaide pour l'appréciation du droit à un niveau individuel et sur le fondement des seuls revenus individuels d'activité.

Un dispositif qui doit être réactif.

Les bénéficiaires du RSA activité comme ceux de la PPE sont en activité. Ils ont en commun le bénéfice d'un soutien financier de leur activité, mais ils peuvent évoluer d'un dispositif à l'autre au cours de leur parcours professionnel. Par ailleurs, les parcours, la position dans l'échelle des niveaux de vie, et les attentes des allocataires de ces deux aides diffèrent, notamment en fonction de leurs situations familiales et de leur âge.

Un dispositif qui doit être simple.

S'il est un point sur lequel l'ensemble des membres de mon groupe de travail se sont accordés sans peine, c'est celui de la nécessité de proposer un dispositif simple et compréhensible par ses bénéficiaires. Le dispositif doit être « maniable » au quotidien, les bénéficiaires doivent pouvoir en comprendre les tenants et aboutissants.

C'est sur la base de ces critères qu'a été construite l'idée de la mise en œuvre d'une prime d'activité telle que reprise dans mon rapport de juillet 2013.

Au final, personne ne peut véritablement penser qu'en égard à la complexité et à la diversité des situations des personnes aujourd'hui bénéficiaires des dispositifs RSA activité et PPE, un outil à lui seul permettra de solutionner ce besoin d'accompagnement.

Dès lors, imaginer que des efforts de communication ou de simplification autour du RSA activité finirait enfin par améliorer son taux de recours ou suggérer le grand soir fiscal permettant la retenue à la source et la mensualisation des aides sans risque

de trop perçu ou d'indus dans des délais raisonnables sont autant de voies sans issue.

Pourtant, l'urgence de la situation exige des actes. Il n'est pas acceptable que les sommes consacrées aux travailleurs modestes diminuent chaque année insi-

dieusement du fait d'un gel de barème ; il n'est pas acceptable que deux tiers des bénéficiaires potentiels d'un dispositif n'y recourent pas, avec des conséquences lourdes sur leur vie quotidienne et celle de leurs familles.

Réaction : François Chérèque (IGAS)

En 2005, la CFDT, que je dirigeais alors, a soutenu, avec d'autres organisations syndicales, le rapport intitulé « *La nouvelle équation sociale, au possible nous sommes tenus* » réalisé sous la direction de Martin Hirsch. Celui-ci prônait une réforme du RMI et la création du RSA avec son complément pour les travailleurs pauvres : le RSA activité. Cela non pas avec une vision « méritocratique » du travail mais selon un principe très syndical qui considère que le travail doit permettre de subvenir à ses besoins élémentaires, il doit payer ! De plus les partenaires sociaux, dans les différentes conventions d'assurances chômage ont régulièrement mis en place des dispositifs permettant de cumuler partiellement indemnités et rémunérations du travail. L'équité voulait qu'il en soit de même dans ce cas-là !

En 2008, lors de la mise en place du dispositif, le soutien fut le même mais cette fois-ci un peu plus timide. D'une part parce que la motivation de la majorité qui décidait de cette réforme n'était, elle, pas la même sur le rapport travail et méritocratie (c'était la grande période Sarkosienne sur la valeur travail !), ensuite par crainte de substituer une « trappe » à pauvreté avec le RMI par une « trappe » à bas revenus considérant que les employeurs n'auraient alors pas d'efforts à faire pour sortir ces salariés de la précarité de leurs revenus du travail, ensuite et surtout parce que l'Etat ne s'engageait pas à mettre les moyens suffisants pour accompagner les allocataires au RSA dans leurs parcours vers l'emploi. Le ministre de l'emploi de l'époque Laurent Wauquiez s'opposant à l'inscription

systématique de ces allocataires à L'ANPE (en voie de fusion avec les ASSEDIC) par crainte d'augmentation des statistiques du chômage. Ce qui ne manque pas de « sel » quand on connaît son discours stigmatisant sur les allocataires du RSA par la suite.

Malgré ces réserves j'ai soutenu donc j'assume ! Ce qui me donne aujourd'hui une certaine légitimité pour reconnaître que la partie RSA activité ne marche pas et représente un échec certain. Trois raisons principales à cela : la complexité du dispositif (pour rentrer dedans et renouveler ses droits avec des risques d'indus fréquents), la méconnaissance de leurs droits pour les personnes qui n'ont jamais été au RSA et qui sont travailleurs pauvres, et les effets de la stigmatisation qui culpabilise les éventuels demandeurs. Combien de fois ai-je entendu de la part de bénéficiaires de ces droits lors de mes déplacements pour la préparation du plan de lutte contre la pauvreté qu'il est difficile d'aller demander une prestation sociale comme le RSA alors qu'on travaille ! « Je ne veux pas tomber dans l'assistanat, je m'en sortirais seul », preuve que ces débats sur les profiteurs du système a laissé des traces y compris chez les plus pauvres.

De plus les femmes vivant seules avec des enfants, qui sont les plus précaires, devaient être les principales bénéficiaires de cette nouvelle prestation. Mais comme le font remarquer Bernard Gomel et Dominique Meda, les structures d'accueil de la petite enfance faisaient trop défaut pour que celles-

ci puissent reprendre une activité professionnelle et cet objectif n'a pas été rempli.

Enfin la complexité de notre système social dans son ensemble n'est plus à démontrer, sur le contenu des prestations mais aussi sur le rôle des différentes institutions dans l'accompagnement des personnes (je pense au fameux mille feuilles administratif encore aggravé pour notre sujet du fait de la responsabilité non clarifiée entre Pôle emploi et le Conseil Général).

Il est donc nécessaire de réformer ce dispositif. je dis bien réformer et non adapter, c'est-à-dire construire une nouvelle prestation quitte à avoir quelques perdants ce qui est le risque de toutes réformes voulant accroître l'accès au plus grand nombre par la simplification.

Malheureusement la volonté réformatrice des politiques se heurte toujours à la peur du perdant que l'on compense à chaque fois par des mesures dérogatoires qui rendent le tout illisible si ce n'est incohérent. Résultat, notre système de solidarité, bien que généreux, exclut de plus en plus ceux pour qui il est fait en priorité !

A partir de ces constats et en restant pragmatique, c'est-à-dire sans rêver au grand soir de la fusion d'une partie des prestations RSA, APL, complément familial... comme le souhaite Guillaume Allègre, je plaiderai pour un double dispositif. Tout d'abord une prestation sociale type RMI/RSA socle revalorisée en réduisant l'écart qui le sépare d'autres minimas sociaux comme l'ASPA ou l'AAH plus

puissamment que ne le prévoit le plan de lutte contre la pauvreté. Et un dispositif fiscal, dans le sens de ce que propose Etienne Wasmer, remplaçant le RSA activité et la PPE. La voie d'une CSG différentielle ayant déjà été censurée par le Conseil Constitutionnel en 2001, ce dispositif pourrait prendre la forme d'une prime trimestrielle sur le rythme des tiers provisionnels, régularisée au troisième lors du solde des impôts. Ce choix a le désavantage d'être moins réactif que le RSA activité, certes, mais présente plusieurs avantages, notamment moins de problèmes d'indus, une meilleure accessibilité et un moindre non recours, une réactivité plus importante qu'avec la PPE, car la prime serait versée partiellement plus tôt. Autre avantage, comme cette prime est fiscale, elle sera perçue quel que soit l'âge et donc mettra fin à l'exclusion des moins de 25 ans, comme c'est le cas actuellement pour le RSA activité, la valeur travail étant visiblement réservée aux plus de 25 ans !

Cette réforme nécessite un peu d'ingénierie nouvelle au niveau de l'administration fiscale (calcul plus rapide exigé) mais libère les CAF d'une charge énorme.

Une condition évidente pour mettre en place une telle prestation significative est que cette réforme se mette en place non seulement avec les moyens dépensés actuellement pour le RSA activité et la PPE, mais que son budget soit en plus augmenté d'une partie significative des 2,5 Mds prévu pour la mesure de baisse des cotisations salariales censurée par le Conseil Constitutionnel cet été.



Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex).

Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.

(ANR-11-LABX-0091, ANR-11-IDEX-0005-02)

www.sciencespo.fr/liepp

Directeurs de publication:

Etienne Wasmer & Bruno Palier

Sciences Po - LIEPP

27 rue Saint Guillaume

75007 Paris - France

+33(0)1.45.49.83.61

liepp@sciencespo.fr